

Universidade de Brasília (UnB)

Instituto de Ciência Política – IPOL

Bacharelado em Ciência Política

LAYSSA FIGUERÊDO SANDES DOURADO

**AS NOVAS MEDIDAS CONTRA CORRUPÇÃO E A IMPORTÂNCIA DO  
CONTROLE SOCIAL**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Brasília,

2018

LAYSSA FIGUERÊDO SANDES DOURADO

**AS NOVAS MEDIDAS CONTRA CORRUPÇÃO E A IMPORTÂNCIA DO  
CONTROLE SOCIAL**

Monografia apresentada ao curso de  
Ciência Política do Instituto de Ciência  
Política, na Universidade de Brasília,  
como pré-requisito para a obtenção do  
título de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Graziela Teixeira

Brasília,

2018

## **Dedicatória**

À minha família, que perseverou comigo em todos os momentos de minha vida. E à minha avó, Maria da Glória, mulher que é exemplo para mim. Amo vocês.

## **Agradecimentos**

Primeiramente agradeço a Deus. Sem Ele, nada sou e nada serei. Sou grata por mais uma vitória em minha vida.

Aos meus pais, José Wilson e Mônica que sempre foram grandes exemplos em minha vida, que batalharam para formar os filhos. Agradeço pela educação, pelos conselhos e por toda base que me deram durante meus 24 anos. Ao meu irmão, Júnior, parceiro da minha vida, meu amigo, minha inspiração em vários momentos, eu te agradeço por estar caminhando comigo. Aos meus avós paternos, Jacinto e Hildenê, ao meu avô materno Antônio (*In-Memoriam*), aos meus tios e primos, que são meus irmãos de outras mães, o meu agradecimento de coração pelas conversas, ensinamentos e amizade. À minha família de modo geral, obrigada.

Ao Breno, meu companheiro, meu amor, que enxugou minhas lágrimas e sempre me deu forças nos momentos difíceis. Agradeço por ser uma benção de Deus para mim.

Aos amigos que estão comigo hoje, aos que criei na UnB, eu agradeço por se tornarem pessoas essenciais. Por todos os momentos juntos, por todo o ombro amigo que me ofereceram. Obrigada por me incentivarem, a vocês: João Luís, Vinícius, João Pedro, Fernanda.

Agradeço à minha orientadora, Graziela, que além de professora e coordenadora exemplar, é uma pessoa que falta palavras para descrever. Ela foi essencial na construção de todo este trabalho. Agradeço por tornar esse sonho realidade.

Agradeço a toda Universidade de Brasília, por ter me dado à oportunidade de conhecer novas áreas fora da Ciência Política, por ter me feito crescer com toda a experiência que acumulei ao longo desses anos. Obrigada por me transformar na profissional que sou hoje.

*O fato de passarem por diversas provações, pois vocês sabem que a prova da sua fé produz perseverança. E a perseverança deve ter ação completa, a fim de que vocês sejam maduros e íntegros, sem que falte a vocês coisa alguma.*

*Tiago 1:2-4*

*A persistência é o caminho do êxito.*

*Charles Chaplin*

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

DOURADO, Layssa Figuerêdo Sandes

AS NOVAS MEDIDAS CONTRA CORRUPÇÃO E A IMPORNTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL.

Layssa Figuerêdo Sandes Dourado – Brasília, 2018, 54 páginas.

Orientadora: Prof. Graziela Dias Teixeira, Mestre e Doutora.

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia – Graduação) – Universidade de Brasília, 2º semestre letivo 2018. Bibliografia

1. *Accountability*. 2. Controle social. 3. Corrupção. I. Instituto de Ciência Política – IPOL da Universidade de Brasília.

AS NOVAS MEDIDAS CONTRA CORRUPÇÃO E A IMPORTÂNCIA DO  
CONTROLE SOCIAL

Monografia apresentada como pré-requisito  
para obtenção do título de bacharel em Ciência  
Política pela Universidade de Brasília.

---

PROFESSORA GRAZIELA DIAS TEIXEIRA

(Universidade de Brasília)

---

PROFESSOR PAULO CÉSAR NASCIMENTO

(Universidade de Brasília)

Brasília,

2018

## **Resumo**

Este trabalho busca explicar a importância do controle social discutindo sobre as Novas Medidas Contra Corrupção e também as 10 Medidas Contra Corrupção, projeto criado pela Força Tarefa da Lava Jato. As Novas Medidas contra Corrupção constituem um importante passo dado rumo à modificação legislativa, administrativa e constitucional vigente para uma mudança significativa contra corrupção. Neste trabalho foi destacado o bloco 2 das Novas Medidas que trata sobre a importância da participação e do controle social.

**Palavras-chave:** *Accountability*, Controle social, Corrupção.



## **Abstract**

This paper seeks to explain the importance of social control by discussing the New Measures Against Corruption and the 10 Measures Against Corruption, a project created by the Lava Jato Task Force. The New Measures against Corruption are an important step towards the modification of the current legislative, administrative and constitutional force for a significant change against corruption. This paper highlights block 2 of the New Measures that deal with the importance of participation and social control.

**Keywords:** Accountability, Social control, Corruption.

## Lista de Figuras

Figura 1.....	23
---------------	----

## **Lista de Sigla**

AL – Alagoas

CGU – Controladoria- Geral da União

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOS – Lei Orgânica da Saúde

MPF – Ministério Público Federal

MPU – Ministério Público da União

MTCGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONG – Organização não- governamental

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PF – Polícia Federal

PGR – Procuradoria-Geral da União

PL – Projeto de Lei

PMDB (MDB) – Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSD – Partido Democrático Social

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

STF – Supremo Tribunal Federal

## Sumário

Introdução .....	14
Capítulo 1 – A Lava Jato .....	16
1.1 - Breve Histórico .....	16
1.2 – Primeira Instância .....	17
1.1.2 – Investigação .....	17
1.1.3 – Primeiras Etapas .....	17
1.1.4 – Segunda Etapa .....	18
1.1.5 – Decisões da Justiça (Papel da Justiça, do Ministério Público e Polícia) .....	19
1.1.6 – STF .....	19
Capítulo 2 – A Corrupção .....	22
Capítulo 3 – Ministério Público Federal .....	24
3.1 – Breve histórico .....	24
3.2 – Atribuições .....	24
3.3 – Equipe de Investigação no Ministério Público Federal .....	25
Capítulo 4 – As 10 Medidas .....	26
4.1 – As 10 Medidas no Congresso .....	27
4.2 – Transparência Internacional .....	28
4.3 – Prêmio Nacional de Comunicação e Justiça .....	28
Capítulo 5 – <i>Accountability</i> .....	30
5.1 – <i>Accountability</i> Vertical .....	32
5.2 – <i>Accountability</i> Horizontal .....	33
5.3 – <i>Accountability</i> Societal ou Social .....	34
Capítulo 6 – O Controle Social .....	36
6.1 – O que é o controle social? .....	36
6.2 – Fatores que impedem a participação social e o controle social .....	38
6.3 – A importância do controle social .....	39
Capítulo 7 – Discussão .....	42
Considerações Finais .....	49
Referências Bibliográficas .....	52

## Introdução

O presente trabalho trata sobre as Novas Medidas contra Corrupção, que surgiram a partir das 10 medidas contra a corrupção, criadas pelo Ministério Público Federal e foco principal da Operação Lava Jato.

A Operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. De acordo com o MPF, o nome do caso, “Lava Jato”, decorreu do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou. Segundo dados do MPF, o cálculo do volume de recursos desviados dos cofres da Petrobrás, a maior estatal do país, se encontra na casa de bilhões de reais. Além do rombo, podemos somar isso à expressão econômica e política dos suspeitos de participar do vasto esquema de corrupção que vitimou a Petrobras. A Lava Jato, que teve seu início em 2009, é conhecida como a maior operação anticorrupção da história do país, com a investigação de crimes de lavagem de recursos relacionados ao ex-deputado federal José Janene, em Londrina, no Paraná, segundo o MPF. Além do ex-deputado (José Janene), também estavam envolvidos nos crimes os doleiros Alberto Youssef e Carlos Habib Chater. Alberto Youssef já havia sido investigado e processado por crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem de dinheiro no caso Benestado.

Segundo a ONG Transparência Internacional a corrupção é definida como “*o abuso do poder confiado para fins privados e pode ser classificada como grande, pequena ou política, dependendo da quantidade de dinheiro perdido e dos setores em que ocorre*”. (BLUME, 2015).

Neste sentido, agentes públicos que cometem atos contra a administração pública e improbidade administrativa deveriam ser responsabilizados.

Sendo assim, o objetivo é discutir sobre as Novas Medidas Contra Corrupção, especialmente na questão da importância do controle social.

Para tentar explicar melhor essa parte de controle social, o presente trabalho aborda os diferentes conceitos de *accountability* e como é tratado o controle social. Autores como Ana Cláudia Teixeira, Ana Rita Silva Sacramento, Carla Bronzo Ladeira Carneiro, Catalina

Smulovitz, Enrique Peruzzotti, Guillermo O'Donnell, José Antonio Gomes de Pinho e Lizandra Serafim, foram de suma importância para explicar *accountability* e o controle social.

Este trabalho foi construído por meio de artigos, textos e publicações disponibilizadas em sítios eletrônicos e foi dividido em sete capítulos. O primeiro capítulo trata sobre a Operação Lava Jato. O segundo define corrupção. O terceiro aborda o Ministério Público Federal. O quarto explica as 10 medidas contra corrupção. O quinto discorre sobre *accountability*. O sexto trata sobre controle social e o sétimo traz a discussão sobre os temas abordados.

## Capítulo 1 – A Lava Jato<sup>1</sup>

Este capítulo abordará a história da Lava Jato e seus desdobramentos, e todas as informações aqui contidas foram retiradas diretamente do site do Ministério Público Federal.

### 1.1 - Breve Histórico

A Lava Jato começou sua fase ostensiva em 2014, mais especificamente no dia 17 de março, e conta com 53 fases operacionais, autorizadas pelo então juiz Sérgio Moro. A operação teve como foco principal a investigação de crimes de corrupção, ativa e passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, organização criminosa, obstrução da justiça, operação fraudulenta de câmbio e recebimento de vantagem indevida. Durante esse tempo mais de cem pessoas foram presas e condenadas, segundo informações do Ministério Público Federal.

No Paraná, a Lava Jato contou com 2.476 procedimentos instaurados, 962 mandados de buscas e apreensões, 227 mandados de conduções coercitivas, 115 mandados de prisões preventivas, 121 mandados de prisões temporárias, seis prisões em flagrante, 548 pedidos de cooperação internacional, sendo 269 pedidos ativos para 45 países e 279 pedidos passivos com 36 países.

Ainda de acordo com o Ministério Público Federal, efetuou-se 176 acordos de colaboração premiada, firmados com pessoas físicas, 11 acordos de leniências e um termo de ajustamento de conduta. Houve 81 acusações criminais contra 346 pessoas, sendo que em 45 delas já houve sentença pelos crimes de: corrupção, crime contra o sistema financeiro internacional, tráfico transacional de drogas, formação de organização criminosa, lavagem de ativos e outros. Até o momento, são 211 condenações contra 139 pessoas, contabilizando 2.013 anos, oito meses e 20 dias de pena. Há nove acusações de improbidade administrativa contra 50 pessoas físicas, 16 empresas e um partido político pedindo pagamento de R\$ 14,5 bilhões de reais, já o valor total do ressarcimento pedido, incluindo multas, está no valor de R\$ 38,1 bilhões de reais. Os crimes já denunciados envolvem pagamento de propina de cerca R\$ 6,4 bilhões, e R\$ 12,3 bilhões são alvos de recuperação por acordos de colaboração, sendo R\$ 846, 2 milhões são objeto de repatriação, com R\$ 3,2 bilhões de bens dos réus já bloqueados.

---

<sup>1</sup> Todas as informações aqui inseridas foram retiradas do site do Ministério Público Federal.



## **1.2 – Primeira Instância**

### **1.1.2 – Investigação**

Iniciada em 2009 com a investigação de crimes de lavagem de dinheiro, a Lava Jato no ano de 2013 começou a monitorar as conversas do doleiro Carlos Habib Chater. Pelas as interceptações, foram identificadas quatro organizações criminosas que mantinham um relacionamento entre si, e eram todas lideradas por doleiros. Segundo o Ministério Público Federal, a primeira estava sob o comando de Chater (investigação que ficou conhecida como “Operação Lava Jato”, que como já conhecida, acabou por se referir a todos os casos). A segunda organização era comandada por Nelma Kodama (investigação que foi chamada de “Operação Dolce Vita), a terceira era chefiada por Alberto Youssef (investigação que ficou conhecida como “Operação Bidone” e a quarta, Raul Srouf era o comandante (investigação que foi chamada de “Operação Casa Blanca”). As interceptações feitas entre os doleiros revelaram que Alberto Youssef, mediante pagamentos feitos por terceiros, “doou” um carro de luxo para o ex-diretor de Abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa.

### **1.1.3 – Primeiras Etapas**

Em sua segunda fase mais ostensiva, no dia 20 de março de 2014, a Operação Lava Jato prendeu o ex-diretor da Petrobras Paulo Roberto Costa. Além da prisão, foram cumpridos seis mandados de busca e apreensão no Rio de Janeiro. Os familiares do ex-diretor foram acusados por procuradores da República pelo crime de obstrução à investigação de organização criminosa, já que câmeras de monitoramento da Costa Global (empresa vinculada a Paulo Roberto) flagraram os parentes retirando do local sacolas e mochilas contendo provas do crime. Segundo o Ministério Público Federal, mais de 80 mil documentos foram apreendidos pela Polícia Federal, além de diversos equipamentos de informática e celulares. A análise feita desse material somou-se às interceptações de conversas e também aos dados bancários dos investigados, que foram coletados e analisados eletronicamente no sistema Simba (Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias) do MPF.

Em abril de 2014, o então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, designou um grupo de procuradores da República para analisar todo o material apreendido nas primeiras etapas e propor acusações. No mês seguinte, os integrantes da Força Tarefa chegaram às conclusões que determinaram as primeiras denúncias. Foram oferecidas 12 ações penais em face dos grupos criminosos, que chegaram a envolver 74 denunciados, pela prática de crimes

contra o sistema financeiro nacional, formação de organização criminosa e lavagem de recursos provenientes desses crimes, de corrupção e de peculato. Com pedidos feitos à Justiça pelos procuradores da República, eles obtiveram o bloqueio de praticamente todo o patrimônio dos acusados no Brasil, o que somou mais de R\$ 50 milhões, valor esse que, se espera, seja revertido aos cofres públicos.

#### **1.1.4 – Segunda Etapa**

Com as provas existentes chegou-se à conclusão de que existia um grande esquema de corrupção e lavagem de dinheiro na maior estatal do Brasil, a Petrobrás. Com o aprofundamento das investigações para apurar os crimes, a segunda fase do caso foi iniciada. O MPF explica que foram expedidos pela Justiça mandados de intimação, cumpridos em 11 de abril de 2014, quando a Petrobrás colaborou voluntariamente e entregou os documentos procurados, evitando assim buscas e apreensões. Com objetivo de aprofundar a investigações sobre os doleiros, ainda nesse mesmo dia, em cinco cidades, foram cumpridos também mais 23 mandados de busca e apreensão, dois de prisão temporária, seis de condução coercitiva e 15 de busca apreensão.

No mês de maio daquele mesmo ano, segundo o MPF, o Supremo Tribunal Federal recebeu uma reclamação da defesa e acabou suspendendo as investigações por algumas semanas. A defesa alegou que as investigações de alguns acusados só poderiam ser feitas pelo STF, em especial deputados federais. Ao receber as informações adicionais sobre o caso, o ex-ministro Teori Zavascki concluiu que não houve nenhuma usurpação por parte do juiz, pois a identificação de parlamentares era recente e o STF já havia sido informado sobre. O julgamento determinou a separação do caso para que apenas a parte relativa aos parlamentares indicados permanecesse no Supremo. Nessa mesma época o Ministério Público da Suíça contactou o MPF e delatou que Paulo Roberto Costa tinha mais de US\$ 23 milhões de bancos suíços, o que era incompatível com seus rendimentos lícitos, e esse valor foi bloqueado.

Em um trabalho integrado com a força-tarefa do Ministério Público Federal e dos auditores fiscais da Receita Federal, o grupo ofereceu um dossiê contendo provas de que o ex-diretor de abastecimento da Petrobras juntamente com seus familiares, estava envolvido na lavagem de milhões de reais oriundos da Petrobras. Os procuradores da República obtiveram então, perante a Justiça, 11 mandados de busca e apreensão e um mandado de condução coercitiva que foram cumpridos pela Polícia Federal em 22 de agosto de 2014.

### **1.1.5 – Decisões da Justiça (Papel da Justiça, do Ministério Público e Polícia)**

Em regra, as investigações federais no Brasil são conduzidas pelo MPF e pela PF, porém, autorizações de interceptações telefônicas, quebras de sigilo fiscal e bancário, buscas e apreensões, prisões temporárias ou preventivas dependem da ordem do Poder Judiciário. Essas medidas são determinadas apenas mediante pedido do Ministério Público ou da Polícia. Segundo o MPF, quando é a Polícia que apresenta o pedido à Justiça, a manifestação do Ministério Público é indispensável, pois ele age como um defensor da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, funções que são recebidas diretamente da Constituição.

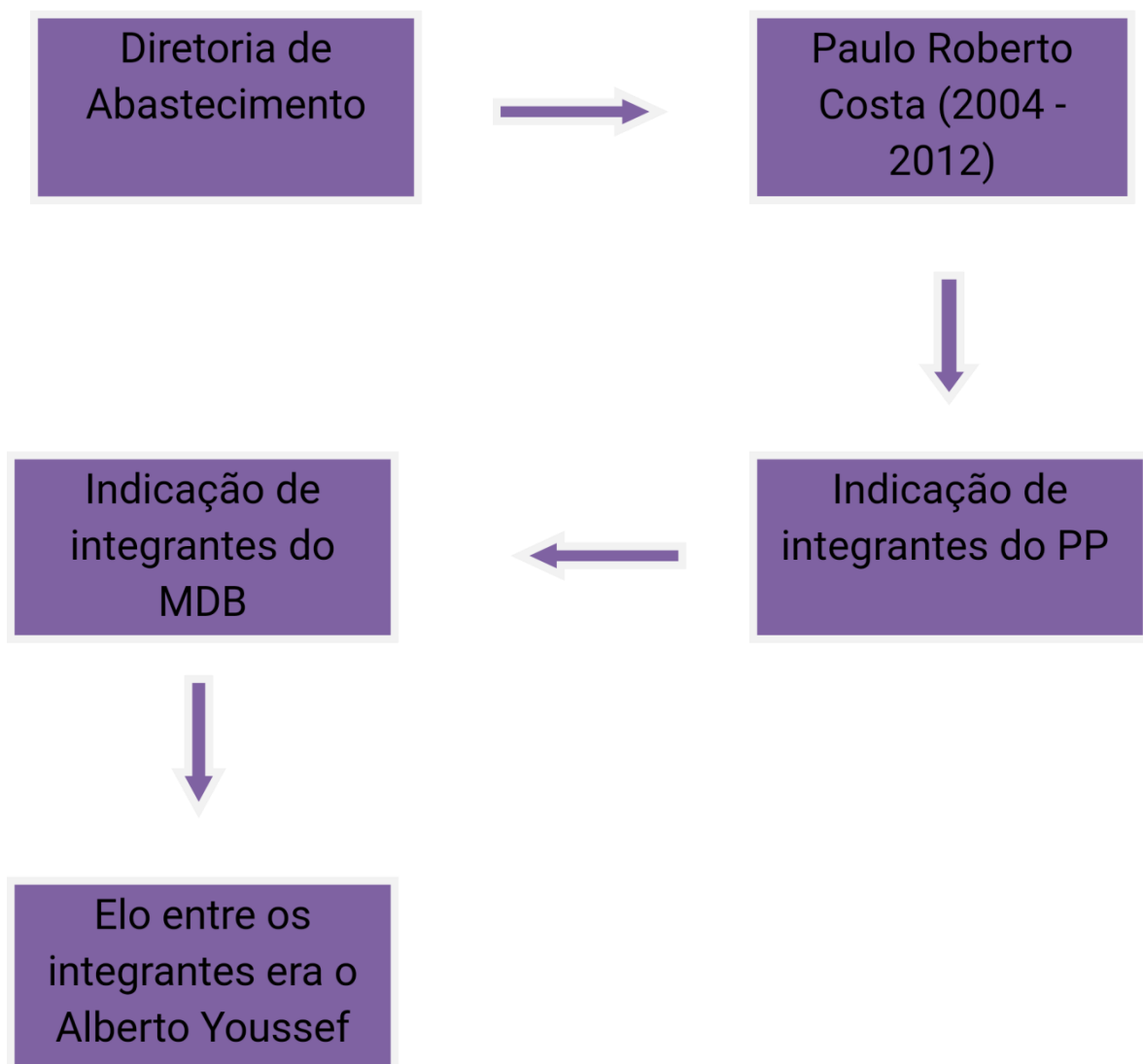
Quando as buscas e apreensões, quebras de sigilos ou prisões são determinadas pela Justiça, isso quer dizer que ela reconhece a legalidade e legitimidade de excepcional intrusão do Estado no “espaço” de pessoas que cometeram crimes, a fim de coletar provas dos delitos e proteger a sociedade. Sendo assim, os pedidos atendidos pelo Ministério Público e Polícia foram de fundamental importância para o avanço das investigações na Lava Jato.

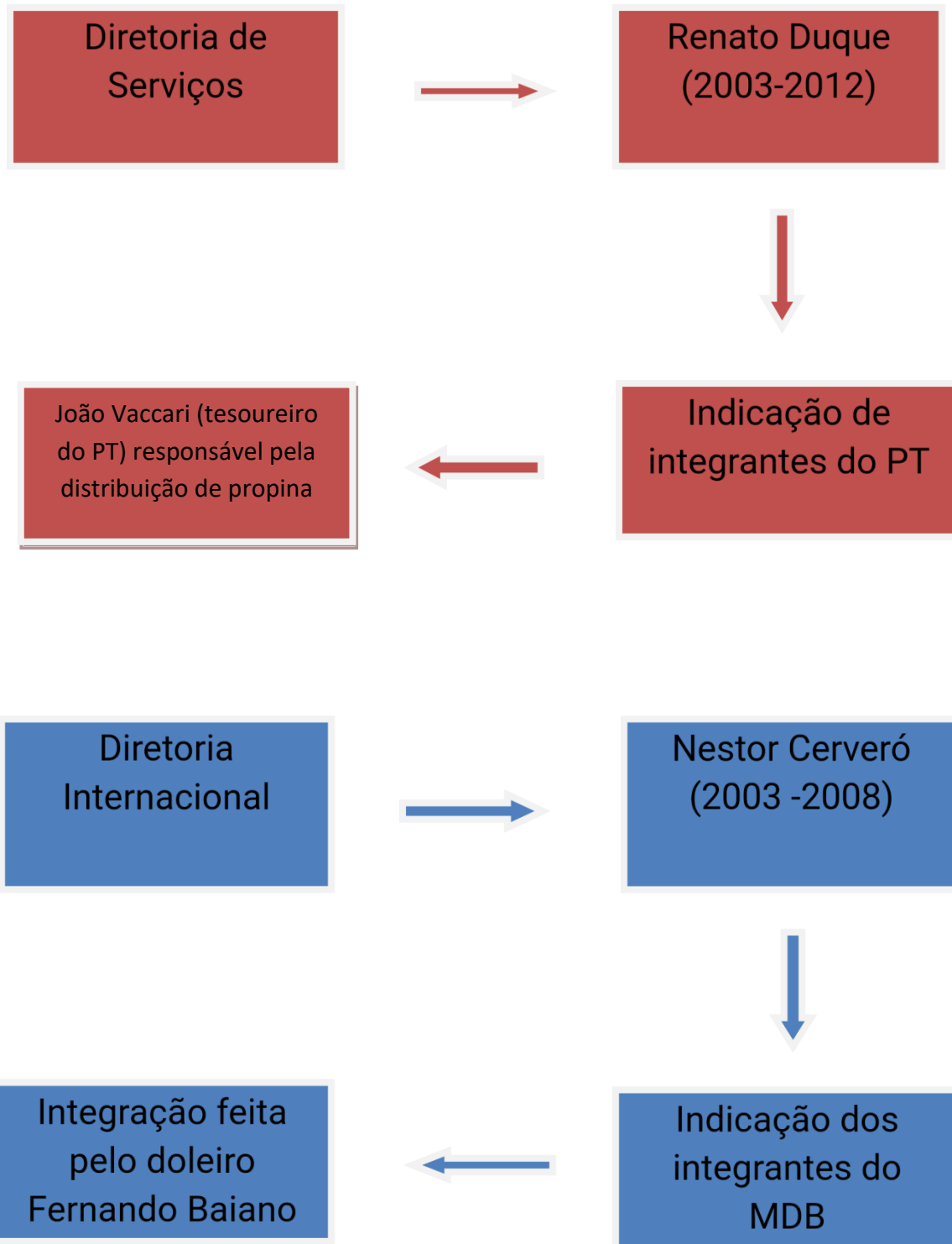
### **1.1.6 – STF**

Rodrigo Janot, ex-procurador-geral da República, fez o pedido de abertura de 28 inquéritos no Supremo Tribunal Federal. O principal inquérito trata do esquema de pagamento de propina para agentes políticos responsáveis pela indicação de integrantes de três diretorias da Petrobras. O ex-procurador tinha como objetivo investigar a participação de pessoas com prerrogativa de foro privilegiado nesse esquema. Os fatos envolvendo a relação entre o núcleo administrativo, financeiro e econômico permanecem no tribunal de 1ª instância. A PGR teve sua atuação na Operação Lava Jato motivada pelo o envolvimento de citados com prerrogativa de foro; o ex-diretor de abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa e o operador financeiro Alberto Youssef, foram os que prestaram depoimento envolvendo os citados. Segundo o que foi dito, os agentes políticos que foram responsáveis pela indicação de Paulo Roberto Costa para Diretoria de Abastecimento da Petrobras recebiam mensalmente um percentual do valor de cada contrato firmado pelo diretor. Já a outra parte, era destinada a integrantes do Partido dos Trabalhadores que eram responsáveis pela indicação de Renato Duque para Diretoria de Serviços, e essa diretoria era que indicava qual empreiteira a ser contratada.

Entre os anos de 2004 a 2011, eram os integrantes do Partido Progressista quem davam sustentação à indicação de Paulo Roberto. A partir de 2011, os integrantes do Movimento Democrático Brasileiro foram responsáveis pela indicação do diretor da área

internacional da estatal e passaram também a apoiar o nome de Paulo Roberto para o cargo de Diretor, e nesse momento passaram a receber parte da propina. O esquema era operado no âmbito da diretoria de abastecimento e se repetia nas diretorias de serviços e internacional. A propina era repassada por empreiteiras diretamente aos agentes políticos, ou por meio dos operadores financeiros, como Alberto Youssef, Fernando Baiano e João Vacari Neto. O MPF além de detalhar todos os momentos da Lava Jato, explica também como era a divisão política das diretorias da Petrobras. Eram estabelecidas da seguinte forma:





Com isso, os resultados da Operação Lavo Jato no âmbito da Suprema Corte contabilizaram 193 inquéritos instaurados, 38 denúncias, dois aditamentos a denúncias, 100 acusados, sete ações penais, 121 acordos de colaboração premiada submetidos ao STF, segundo dados do MPF.

## Capítulo 2 – A Corrupção

Este capítulo trata sucintamente sobre corrupção, abordando pontos importantes para o presente trabalho.

Eduardo de Freitas explica que a palavra corrupção vem do latim *corruptus*, que significa “quebrado em pedaços”. A corrupção pode ser definida como utilização do poder ou autoridade para conseguir vantagens e fazer uso do dinheiro público para o seu próprio interesse, de um integrante da família ou amigo. Ainda segundo o autor, a corrupção é presente em países não democráticos e de terceiro mundo e é uma prática que presente nas três esferas do poder (Legislativo, Executivo e Judiciário). (MUNDO EDUCAÇÃO, ?).

O autor afirma que as camadas mais pobres são as que mais sofrem dentro de uma sociedade corrupta. Principalmente por serem dependentes de serviços públicos, como infraestrutura, saúde, educação e previdência, por exemplo. Se um agente público desvia verbas destinadas para estas áreas, os direitos dos mais pobres serão sacrificados. Eduardo de Freitas afirma que quando o governo não tem transparência sobre seus atos dentro da administração, é mais provável que haja práticas corruptas. Segundo ele, não existe um país com corrupção zero, porém, países ricos e democráticos têm menores índices de corrupção, pois sua população é mais esclarecida acerca de seus direitos. O que deixa claro também que, quanto maior o investimento na educação de um país, maior será o esclarecimento sobre os direitos individuais. (FREITAS, ?).

Existe um índice que mede o nível de corrupção de um país, chamado “Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perceptions Index*, ou CPI), produzido atualmente desde 1995 pela Transparência Internacional (ONG) e a partir daí é criado um ranking da corrupção. A ONG define corrupção como “*o abuso do poder confiado para fins privados e pode ser classificada como grande, pequena ou política, dependendo da quantidade de dinheiro perdido e dos setores em que ocorre*”. (BLUME, 2015).

Para tentar explicar o chamado “abuso de poder”, a Transparência Internacional focou na experiência de quem está envolvido com setor público no dia a dia. O CPI é um índice que expressa, em uma escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito limpo), “*o grau em que a corrupção é percebida a existir entre funcionários públicos e políticos*”. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 1995) Segundo Bruno André Blume, a Transparência Internacional argumenta que estatísticas empíricas exatas, como o número de denúncias de suborno, ou o número de casos de corrupção levados à justiça, não refletem necessariamente o nível de

corrupção de um país. Esses dados estão mais diretamente ligados à eficiência dos órgãos de investigação nacionais. Segundo ele, por esse motivo a ONG resolveu criar um índice focado na experiência de pessoas que estão diretamente envolvidas com o setor público de todos os países, como empresários, *experts* do sistema político de cada país e a população em geral. (BLUME, 2015).

O CPI é construído a partir de 12 fontes diferentes, que incluem o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial. Todas realizam pesquisas qualitativas, que são convertidas em várias escalas quantitativas. A Transparência combina os resultados dessas pesquisas, converte seus valores para uma escala de 0 a 100 e, a partir disso, consegue calcular uma média para cada país. (BLUME, 2015).

O site do Ministério Público Federal mostra os tipos de corrupção existentes. A divisão dos tipos de corrupção se definem da seguinte forma:

**Figura 1**



O site também informa o conceito de cada um dos termos, com aplicação da lei e exemplos.

## **Capítulo 3 – Ministério Público Federal <sup>2</sup>**

Este capítulo faz um breve histórico sobre o MPF, suas atribuições e sobre a Força Tarefa do MPF que foi uma das peças chaves de toda essa operação.

### **3.1 – Breve histórico**

O MPF integra o Ministério Público brasileiro, foi uma conquista garantida pela Constituição Federal de 1988. O Ministério Público Brasileiro é composto pelos Ministérios Públicos nos estados e pelo Ministério Público da União, que possui quatro ramos: o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O MPU e o MPF são chefiados pelo procurador-geral da República, nomeado pelo presidente da República, com autorização da maioria absoluta do Senado Federal e a sede administrativa do MPF é a PGR (Procuradoria-Geral da República). O Ministério Público Federal também atua extrajudicialmente, propõe acordos (Termos de Ajuste de Conduta, recomendações, inquérito civil público, audiências públicas). Porém, o Ministério Público Brasileiro não faz parte de nenhum dos três poderes e atua com independência funcional assegurada pela Constituição Federal.

### **3.2 – Atribuições**

Como já explicitado, o MPF surgiu com a Constituição Federal de 1988, que incluiu o Ministério Público Brasileiro como função essencial à Justiça, cabe ao Ministério Público Federal assegurar o respeito aos direitos dos cidadãos, por meio da fiscalização e cobrança na aplicação das leis. De acordo com a Constituição, concerne ao Ministério Público brasileiro: a defesa dos direitos sociais e individuais; a defesa da ordem jurídica e a defesa do regime democrático. Além disso, o Ministério Público tem autonomia na estrutura do Estado, não podendo ser extinto ou ter suas atribuições repassadas à outra instituição. Os membros (procurados e promotores) possuem autonomia institucional e independência funcional, isto é, têm liberdade para atuar segundo suas convicções com base na Constituição.

---

<sup>2</sup> Todas as informações aqui inseridas neste capítulo foram retiradas do site do Ministério Público Federal.



### **3.3 – Equipe de Investigação no Ministério Público Federal**

A Força-tarefa do MPF é formada por procuradores da República que estão nos trabalhos de investigação na primeira instância da Justiça Federal do Paraná e foi designada em abril de 2014, dentre os membros efetivos atuais estão: Deltan Martinazzo Dallagnol (coordenador), Athayde Ribeiro Costa, Carlos Fernando dos Santos Lima, Diogo Castor de Mattos, Isabel Cristina Groba Vieira, Jerusa Burmann Viecili, Júlio Carlos Motta Noronha, Laura Tessler, Orlando Martello Junior Paulo Roberto Galvão, Roberson Henrique Pozzobon, Antônio Carlos Welter e Januário Paludo e Andrey Borges de Mendonça (colaborador).

Também existe o grupo de trabalho na Procuradoria-Geral da República e é formado por membros do Ministério Público Federal para auxiliar a PGR na análise dos processos que estão em trâmite no STF. A equipe teve seu início no ano de 2015 e tem sido atualizado no decorrer do tempo. Esta equipe tem como responsabilidade assessorar a Procuradoria na investigação e fazer a acusação de deputados federais, senadores e outras autoridades, atuando assim em paralelo à força-tarefa da Lava Jato. Os membros atuais que compõe a equipe são: Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento (Secretária da Função Penal Originária no STF), José Alfredo de Paula Silva (Coordenador), Alessandro José Fernandes de Oliveira, Leonardo Sampaio de Almeida, Hebert Reis Mesquita, Jose Ricardo Teixeira Alves, Luana Vargas Macedo, Maria Clara Barros Noleto, Pedro Jorge do Nascimento Costa e Victor Riccely Lins Santos.

## Capítulo 4 – As 10 Medidas <sup>3</sup>

O presente capítulo discorre sobre as 10 medidas contra corrupção, como o Congresso atuou, o papel da Transparência Internacional e a premiação dada ao Ministério Público Federal pela campanha.

A proposta que o MPF apresentou à sociedade é composta por 10 medidas de alterações legislativas que visam buscar um Brasil mais justo, com menos corrupção e impunidade. Como o próprio Ministério Público afirma, “Para acabar com o círculo vicioso de corrupção privada e pública, é preciso implementar mudanças sistêmicas e estruturais”. As propostas visam transparência, prevenção, eficiência e efetividade, além de alterações legislativas, buscam:

- Evitar a ocorrência de corrupção. Como? Via prestação de contas, treinamentos e testas morais de servidores, ações de marketing/conscientização e proteção a quem denuncia corrupção.
- Criminalizar o enriquecimento ilícito.
- Aumentar as penas de crimes de corrupção e tornar hediondos aqueles de altos valores.
- Agilizar o processo penal e o processo civil de crimes e atos de improbidade
- Fechar brechas da lei por onde criminosas escapam. Como? Via reforma do sistema de prescrição e nulidades.
- Criminalizar caixa dois e lavagem eleitorais.
- Permitir punição objetiva de partidos políticos por corrupção em condutas futuras.
- Viabilizar a prisão para evitar que o dinheiro desviado desapareça.
- Agilizar o rastreamento do dinheiro desviado.
- Fechar brechas da lei por onde o dinheiro desviado pode escapar. Como? Por meio da ação de extinção de domínio e do confisco alargado.

O projeto que foi iniciado sem qualquer ligação político-partidário e teve um amplo apoio da sociedade, que segundo o MPF, por meio de voluntários, coletou mais de dois milhões de assinaturas em apoio à campanha e para que as propostas fossem apresentadas no Congresso Nacional em forma de projeto de iniciativa popular. Segmentos da sociedade como ONGs, universidades, escolas, entidades religiosas, associações, empresários, instituições

---

<sup>3</sup> Todas as informações aqui inseridas foram retiradas do site do Ministério Público Federal.

públicas, sindicatos, artistas, intelectuais e cidadãos de todo país firmaram o propósito de defender essa iniciativa. Existe uma lista de todos os apoiadores por categoria. O projeto foi apresentado no dia 29 de março de 2016, e ficou conhecido como PL 4850/2016.

#### **4.1 – As 10 Medidas no Congresso <sup>4</sup>**

Para endossar a importância que as 10 medidas representam, Rodrigo Janot, ex-procurador-geral da República, pediu o apoio de parlamentares, em 2016, para aprovação do projeto. Com o apoio da população, as propostas contavam com mais de dois milhões de assinaturas que foram encaminhadas ao Congresso Nacional. Essa reunião contou com 18 deputados de 14 partidos (Rede, PSDB, PMDB – MDB hoje – PCdoB, Psol, PTN – Podemos hoje – PRB, PSB, PPS, PSD, PROS – Progressistas hoje – PT, PP e PSC). Conhecido como Projeto de Lei nº 4850/2016, em junho do mesmo ano, o ex-presidente interino da Câmara, Waldir Maranhão (PP-MA), criou uma comissão especial para discutir essas propostas e durante a reunião, o presidente da Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção, deputado Antônio Carlos de Mendes Thame (PV-SP), anunciou que todos os partidos haviam assinado o requerimento de caráter de urgência para tramitação do Projeto. (SARDINHA, 2016).

Rodrigo Janot firmou a importância de existir um debate franco entre o Ministério Público e o Congresso, pois segundo ele, as medidas não têm como objetivo criminalizar a política. Segundo ele, "Respeitamos o Parlamento e entendemos que sem política não há solução" e que as medidas foram produto da experiência do MPF no combate à corrupção. Vários deputados sugeriram a realização de audiências públicas com a sociedade envolvendo integrantes do Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e magistratura, para ouvir as partes que operam contra a corrupção.

No entanto, segundo o procurador da República, Deltan Dallagnol, o Congresso Nacional "destruiu o pacote" das 10 medidas e que o Brasil se encaminhava para aprovar leis que "favorecem" os crimes de colarinho branco. A Câmara dos Deputados passou a madrugada do dia 30 votando diversas emendas e derrubando vários pontos importantes da proposta<sup>5</sup>. Ainda assim, os deputados federais mantiveram a votação do PL. Ainda de acordo

---

<sup>4</sup> Todas as informações aqui inseridas foram retiradas do site do Ministério Público Federal, Congresso em Foco e Estadão.

<sup>5</sup> Em meio a uma tragédia que ocorrera com integrantes de um time de futebol. Informações da BBC Brasil News.

com o procurador, investigados da Lava Jato conseguiram influenciar a maioria dos parlamentares para frear o avanço da operação. (BRANDT, 2016).

#### **4.2 – Transparência Internacional <sup>6</sup>**

Uma das ONG's que reconheceu o Projeto de Lei foi a Transparência Internacional, a qual entregou ao Ministério Público Federal uma carta de apoio à Campanha. O documento foi assinado pelo presidente da entidade, José Ugaz, durante um evento no Panamá. O órgão também manifestou apoio ao trabalho daqueles que estão atuando para promover uma justa punição para os indivíduos que cometem crimes de corrupção no país e que também buscam a compensação da sociedade. A carta da organização internacional salienta que a revelação da corrupção foi como uma janela aberta, uma oportunidade histórica para promover reformas que possam mudar o sistema jurídico político do país. Segundo o presidente essa oportunidade “deve ser aproveitada do modo mais amplo e democrático possível, a fim de que a fortuna desviada anualmente em decorrência da corrupção no Brasil possa ser empregada para melhorar as condições de desenvolvimento econômico e social, em proveito de todo brasileiro”.

A Transparência Internacional, fundada em 1993, não é uma organização governamental e tem como seu objetivo principal a luta contra a corrupção. Além disso, é conhecida também pela produção de relatórios anuais que analisam os índices de percepção de corrupção dos países do mundo. Além da carta em apoio, a Força Tarefa venceu o Prêmio Anticorrupção de 2016 da Transparência Internacional e segundo a própria organização a investigação “é reconhecida como um marco para os criminosos de colarinho branco”. (O GLOBO, 2016).

#### **4.3 – Prêmio Nacional de Comunicação e Justiça<sup>7</sup>**

O MPF foi premiado com o Grande Prêmio Nacional de Comunicação e Justiça pela campanha de divulgação das 10 Medidas em 2017, em Maceió (AL). Essa categoria é mais importante da premiação e contou com avaliação do júri especializado e dos comunicadores que participaram do XVIII Congresso Nacional de Comunicação de Justiça. O prêmio reconhece os melhores trabalhos realizados pelas assessorias de comunicação de todos os órgãos ligados à Justiça do país. E pela primeira vez o MPF foi reconhecido com o troféu

---

<sup>6</sup> Todas as informações aqui inseridas foram retiradas do site do Ministério Público Federal e do site O Globo.

<sup>7</sup> Todas as informações aqui inseridas foram retiradas do site do Ministério Público Federal.

principal. O ex-secretário de Comunicação Social do MPF, Raoni Pinheiro, disse que o desafio de mobilizar a sociedade em prol das 10 Medidas foi um marco para a instituição, segundo ele "Diariamente centenas de pessoas, organizações sociais, instituições parceiras eram sensibilizadas pela mensagem e despertadas para colaborar com a mudança legislativa tão necessária ao aprimoramento do combate à corrupção no nosso país".

O ex-secretário ainda afirmou que o sucesso da campanha se sucedeu ao empenho dos profissionais de comunicação do MPF em todo o país. Segundo ele, toda a equipe de comunicação do Ministério Público, Secom e as assessorias dos estados e regionais, estiveram fortemente engajadas para tornar o apoio em massa possível, e o reconhecimento é mais que bem-vindo. Um dos idealizadores do projeto, o procurador da República e também coordenador da Força Tarefa da Lava Jato em Curitiba, Deltan Dallagnol, a campanha das medidas tinha dois grandes desafios: traduzir temas jurídicos complexos para leigos e envolver parcela representativa da sociedade. Para ele,

a Comunicação se esmerou, desenvolvendo textos e até charges de forma didática. Além disso, fez uma ampla campanha de divulgação por meio de mídias sociais, abertura de espaços para entrevistas e até um site próprio. Foi um trabalho de excelência da Secom e das Ascoms que atingiu seu alvo, que era bastante ousado. A sociedade se tornou mais consciente de seus problemas e sobre as possíveis soluções. Como resultado, a população abraçou a campanha, que decolou e alcançou mais de dois milhões de brasileiros, que a apoiaram por meio de suas assinaturas. O time de comunicação do MPF está de parabéns. Merece todo o reconhecimento por essa relevante contribuição para nosso país, que ainda produzirá frutos ao longo de muitos anos.

Além desse prêmio, o MPF também foi finalista na categoria "Comunicação de Interesse Público" com dois projetos: 10 Medidas contra Corrupção e #PEC65Não, que ficaram em segundo e em terceiro lugar, respectivamente.

## Capítulo 5 – *Accountability*

Esse capítulo aborda o conceito de *accountability* e suas dimensões.

José Antonio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento trazem em seu artigo uma explicação do termo *accountability*. Segundo os autores, existe uma dificuldade para traduzir e assim adota-se o pressuposto de que não existe uma palavra no português que possa traduzi-lo. Existem “traduções” diferentes para o termo por parte de variados autores, mesmo que estejam próximos ou convergentes, Pinho e Silva afirmam que não existe uma perfeita concordância das traduções. Sendo assim, os autores trouxeram o pensamento de Anna Maria Campos, que inicialmente buscou o significado de *accountability* a partir do que existe nos dicionários da língua inglesa e depois verificou a tradução em dicionários “inglês-português”. Segundo a pesquisa, nem todos os dicionários ingleses apresentam a palavra, por isso, buscou-se termos parecidos, como *accountable*. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1346).

Pinho e Sacramento apresentam como o termo é descrito no *Oxford advanced learner's dictionary* (2005:10): “*Accountable: responsible for your decisions or actions and expected to explain them when you are asked: Politicians are ultimately accountable to the voters*”. Nessa fonte não se encontra uma explicação direta do que *accountability* representa, sendo citado apenas um exemplo de sua aplicação: “*the accountability of a company's directors to the shareholders*”. No *Merriam-Webster's collegiate dictionary* (1996:08): “*Accountability (1794): the quality or state of being accountable; an obligation or willingness to accept responsibility or to account for one's actions*”. Os autores afirmam que a ideia contida na palavra traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. Constatou-se ainda quão antiga é essa palavra nesse idioma, pois desde 1794 ela consta no dicionário. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1347).

Roberto Moreno Spinoza afirma que *Accountability* foi traduzido ou usado como fiscalização, responsabilização ou controle. Ele ainda afirma que embora existam essas três definições, o termo mais utilizado é “prestação de contas” (ESPINOSA, p.16). Ele ainda explica que cabe aos governantes e tomadores de decisões assumirem uma responsabilidade pública, a obrigação de prestar contas da sua atuação, do manejo dos recursos públicos, ou ainda do cumprimento de programas prioritários para o conjunto ou algum setor da população (ESPINOSA, p.16).

A partir da perspectiva das políticas públicas, a transparência e a prestação de contas acrescentam elementos fundamentais, para seu mais completo desenvolvimento, toda vez que a administração pública se torna mais transparente e acessível à população, em contraste com os cenários que prevaleciam anteriormente, quando a opacidade, o patrimonialismo, a discricionariedade da classe política e a corrupção constituíam aspectos característicos predominantes. A partir da última década do século passado, a sociedade dispõe de maiores recursos e meios para exigir contas, como o controle social, o acesso à informação pública governamental e a mobilização. Esse conjunto cria condições para a obtenção de melhores resultados, assim como para a participação de atores governamentais e não governamentais na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. (ESPINOSA, p.16).

O autor ainda fala como a prestação de contas constitui um fator relevante no processo de democratização de um país, pois o cidadão tem a possibilidade de expressar suas prioridades, demandas e exigir que estejam na agenda de governo. Dessa forma, o cidadão tem meios para verificar se elas estão sendo cumpridas e caso contrário, exigir contas e resultados aos governantes (ESPINOSA, p.16,17).

Assim também afirma o autor Andrew Arato, “sem dúvida, a única conexão que a lei positiva (ou seja, criando sanções) pode oferecer é *accountability* baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem”. (ARATO, p. 91). E ainda traz uma ideia interessante de Bernard Manin sobre o tema, onde afirma que *accountability* é uma avaliação retrospectiva, especialmente quando se trata de representantes eleitos que não podem ser forçados a cumprirem suas promessas de campanha enquanto estiverem no cargo, mas podem ser punidos por seus atos e omissões das eleições seguintes. (MANIN apud ARATO, p. 92)

O autor Andréas Schedler, por sua vez em sua obra “*Conceptualizing accountability*”, conceitua *accountability* identificando distintos significados. Ele começa diferenciando duas concepções básicas de *accountability*: *Answerability* e *Enforcement*. A primeira diz respeito à

capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos. A segunda, a capacidade das agências de *accountability* (*accounting agencies*) de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos. (SCHEDLER apud CARNEIRO, 2004).

Em outras palavras, Carneiro (2004) afirma que Schedler diz que a noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado. Ele identifica três formas básicas que podem prevenir o abuso de poder:

- Sujeitar o poder ao exercício das sanções.
- Obrigar que este poder seja exercido de forma transparente.
- Forçar que os atos dos governantes sejam justificados.

A primeira forma remete à capacidade de *enforcement* e as duas outras têm a ver com a capacidade de resposta dos oficiais públicos (SCHEDLER apud CARNEIRO, 2004).

### 5.1 – *Accountability* Vertical

*Accountability* é um termo que pode ser diferenciado de três formas: Vertical, horizontal e social ou societal.

Segundo Jorge Blascoviski Vieira, Manin, Przeworski e Stokes (1999), afirmam que a *accountability* vertical ocorre em duas situações: quando o eleitor vota na expectativa de que o representante agirá para maximizar os desejos e as aspirações da população, ou quando o representante seleciona um conjunto de políticas necessárias para a reeleição (VIEIRA, p.612). Guillermo O'Donnell afirma que nas poliarquias modernas, a dimensão democrática da *accountability* é assegurada pela *accountability* vertical, principalmente através dos mecanismos das eleições e do voto (CARNEIRO, p.4).

Segundo O'Donnell, a existência da *accountability* vertical reafirma que os cidadãos de países democráticos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações (O'DONNELL apud CARNEIRO, 2004). Entretanto, o autor afirma que os mecanismos das eleições e do voto ainda são insuficientes para controlar a ação governamental. Manin, Przeworski e Stokes seguem a mesma linha de raciocínio (apud CARNEIRO, 2004).



Para Carneiro, o argumento dos autores problematiza a questão da eleição e representação, indagando sobre os limites do voto para induzir a atuação dos governantes no sentido do “melhor interesse do cidadão”. Afirmam que as eleições não constituem o mecanismo democrático por excelência para induzir a representatividade (CARNEIRO, p. 4, 5).

ou governantes seguem políticas que proporcionam o bem estar dos eleitores, mesmo desviando de seus mandatos, ou eles aderem aos seus mandatos mesmo sabendo que ao implementá-los resultados sub-ótimos para os eleitores emergirão. Se os eleitores não estiverem certos sobre quais políticas melhor serviriam aos seus interesses, eles não podem ter certeza se o governo está agindo no sentido de seus melhores interesses quando o governo implementa ou trai suas promessas. E, desde que os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores querem (PRZEWORSKI, 1998 apud CARNEIRO, 2004).

Segundo a autora, depois de pontuar a questão da insuficiência do mecanismo do voto (*accountability* vertical) para garantir representatividade e, em certa medida, a capacidade de governança do Estado, cabe apresentar a concepção de controle mútuo dos poderes como instrumento de responsabilização governamental (CARNEIRO, p. 5).

## 5.2 – *Accountability* Horizontal

Para O'Donnell, conceitua-se *accountability* horizontal como a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais o até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, p. 40). Segundo ele, para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais que estejam autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. “As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, de fato, autonomia suficiente com respeito às últimas.” (O'DONNELL, 1998, p. 42).

Os mecanismos que ele aponta são as instituições clássicas do Executivo, Legislativo e Judiciário. Também reconhece a existência de outros mecanismos, segundo ele nas poliarquias contemporâneas também existem várias agências de supervisão e instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de conta. Dessa forma, o autor afirma que a *accountability* horizontal efetiva não é produto de agências isoladas, mas de redes de agências que estão comprometidas com essa *accountability*. (O'DONNELL, 1998 p. 43).

Segundo Carneiro, O'Donnell identifica quais são os desafios para a existência da *accountability* horizontal e suas conclusões apontam para recursos institucionais necessários como: autonomia, existência de informação confiável e adequada e redes bem estruturadas nacionais e internacionais. (CARNEIRO, 2004, p. 6). A autora ainda afirma que é preciso esclarecer como os agentes da sociedade civil se situam nas duas dimensões de *accountability* citadas. Conforme ela, alguns outros autores identificam uma terceira posição entre a dicotomia vertical e horizontal, que foi construída em torno da distinção entre Estado e sociedade civil, a chamada *accountability* societal ou social. (CARNEIRO, 2004, p. 4).

### 5.3 – *Accountability* Societal ou Social

Carneiro afirma que Peruzzotti e Smulovitz (2000) enfatizam as formas não tradicionais de controle e o foco nos mecanismos societais de *accountability* e que esta forma social de *accountability* é complementar às outras formas. Segundo ela, esses autores partem da distinção de O'Donnell entre a dimensão liberal (horizontal) e democrática (vertical) do conceito de *accountability*. A liberal tem foco nas dimensões de adesão do governo aos procedimentos legais e constitucionais e se relaciona então com o sistema de *checks and balances*, a democrática salienta os mecanismos usados pelos cidadãos para controlar resultados no processo governamental, onde o instrumento principal são as eleições. Segundo ela, no modelo democrático, os governos são *accountables* não apenas por seguirem procedimentos constitucionais, mas também quando agem de acordo com a preferência dos cidadãos. Peruzzotti e Smulovitz (2000) partilham o consenso de que na América Latina esses mecanismos são precários, segundo eles, as experiências de democracias delegativas e a excessiva discricionariedade presidencial minam mecanismos de *check and balances* entre os poderes, enfraquecendo o exercício da *accountability* horizontal. (CARNEIRO, 2004, p.6).

Para Peruzzotti e Smulovitz, a noção de *accountability* societal se define como um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia

etc), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (apud CARNEIRO, 2004).

Carneiro coloca em seu texto que O'Donnell reconhece a importância da distinção feita por Peruzzotti e Smulovitz, entre a *accountability* vertical eleitoral, a *accountability* vertical não eleitoral ou societal e a *accountability* horizontal, reconhecendo que estas três dimensões estão intimamente relacionadas. O autor aponta a originalidade da *accountability* societal, uma vez que os agentes dela não podem ser analisados sob a perspectiva de grupos de pressão e grupos de interesse, e que a orientação principal desses atores não reside na satisfação imediata de interesses materiais. Além disso, as demandas da *accountability* societal só podem ser formuladas utilizando-se da linguagem dos direitos e da legalidade. Além disso, O'Donnell não reconhece a *accountability* societal como um modelo próprio, colocando-a como um subtipo da *accountability* vertical. (CARNEIRO, 2004, p. 9).

No entanto, considerando que a noção de *accountability* social ou societal não concorre com as outras dimensões de *accountability*, e ao contrário pode contribuir e complementá-las, afirma-se que:

O “*piecemeal approach*” dos mecanismos sociais de controle permite que esses mecanismos sejam acionados para avaliar políticas, procedimentos e os burocratas, que podem ser controlados por esses mecanismos de *accountability* (diferenciando-se dos mecanismos verticais de *accountability*, que avaliam plataformas e resultados de políticas e são incapazes de atingir funcionários específicos) (CARNEIRO, 2004, p. 7).

Nesta discussão sobre *accountability* social ou societal se faz importante destacar e desenvolver um de seus principais propósitos que é a ideia de controle social, que será abordado no próximo capítulo.

## Capítulo 6 – O Controle Social

Neste capítulo será abordado o que é o controle social, como ele se desenvolve, a sua importância e quais são os seus propósitos.

### 6.1 – O que é o controle social?

O controle social, a partir de alguns conceitos, é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre o Estado e sociedade sobre as políticas, trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas; um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008, p.1). Essa intervenção, segundo as autoras, ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal.

Chamamos de controle social a fiscalização da sociedade no momento da decisão das políticas a serem implementadas, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008, p.1). De acordo com as autoras do artigo, o direito à participação popular na criação de políticas públicas e das ações do Estado, está garantido na Constituição Federal de 1988 e regulamentado em leis específicas, como: Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades. E essas leis preveem instâncias de consulta e deliberação cidadãs, especialmente por meio de conselhos de políticas públicas nos três níveis do Executivo (Federal, Estadual e Municipal).

O controle social também pode ser exercido fora dos meios institucionais de participação, pela população em geral, apenas acompanhando as políticas públicas em todos os níveis da federação. Ele é um instrumento essencial numa democracia, pois a participação popular garante que seus direitos sejam assegurados e que seus interesses sejam ouvidos, afinal, o sistema político garante que a democracia é onde o povo exerce a soberania.

Na obra *“Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas”* Enrique Peruzzoti e Catalina Smulovitz (2002) chamam esse controle social de Accountability social, uma vez que *accountability* significa prestação de contas, controle, fiscalização.

Como já foi abordado anteriormente, *accountability* social é um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, de autoridades políticas baseadas nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos de cidadãos. A iniciativa desses atores tem por objetivo monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais e ativar a operação das instituições horizontais de controle. Peruzzoti e Smulovitz (2002) afirmam que a *accountability* social pode ser tanto por vias institucionais como não institucionais, ela se baseia nas ações de setores organizados da sociedade civil e da mídia, interessados em exercer influência sobre o sistema político. Esses setores podem ser divididos em: ONG's, movimentos sociais e organizações midiáticas que em torno de demandas por legalidade e devido ao processo, acrescentam novos recursos ao repertório clássico de instituições eleitorais e constitucionais para o controle dos governos. A *accountability* social pode exercer-se entre as eleições e não depende de um calendário fixo, se apresenta quando é “pedida” e pode avançar para o controle de temas, políticos ou funcionários particulares. (PERUZZOTI; SMULOVITZ 2002, p.33). Ainda segundo os autores, três perguntas ajudam a definir e a distinguir o conceito de *accountability*:

- **O que pode ser controlado?**

Os mecanismos de *accountability* social buscam controlar política e legalmente as ações de políticos e de burocratas. As iniciativas da sociedade civil e as investigações da mídia se organizam em torno das demandas que exigem o cumprimento da lei e do devido processo. Elas expõem e denunciam ações governamentais ilegais, ativam o funcionamento de órgãos de controle horizontal e monitoram o funcionamento das mesmas. A exposição pública de temas e atos ilegais gera custos a reputação, que permitem introduzir questões que até o dado momento eram ignoradas pela agenda pública, forçando assim as instituições políticas atender tais demandas e dar alguma resposta a sociedade. Desta forma, os mecanismos da *accountability* social além de contribuírem significativamente para o cumprimento da lei e do devido processo, também constituem um incentivo para que os governantes levem adiante ações que se ajustem ao devido processo (PERUZZOTI; SMULOVITZ 2002, p. 34).

- **Quem controla?**

Tradicionalmente, a lista de atores se limitava a cidadãos individuais, de partidos políticos com representação parlamentar e nas áreas legislativa, judicial e executiva do governo. A prática de *accountability* social incorpora, por sua vez, novos atores como

associações civis, ONG's, os movimentos sociais e a mídia tem demonstrado uma grande capacidade para controlar os funcionários públicos. (PERUZZOTI; SMULOVITZ, 2002, p. 34, 35).

- **Como isso é controlado?**

Segundo o autor, essa pergunta se torna vital porque a maioria das definições de *accountability* está estreitamente vinculada à capacidade de impor sanções. É mencionado no texto que os principais recursos disponíveis para o exercício da *accountability* social são: a intensidade e a visibilidade da "voz", e que a maioria dos controles sociais podem expor e denunciar atos ilegais, porém não tem capacidade para aplicar imperativamente sanções. Por esta razão, segundo Peruzzoti e Smulovitz, alguns autores têm afirmado que os mecanismos sociais de controle são meramente decorativos e não verdadeiros controles de poder. O autor entende que, mesmo quando a maioria dos mecanismos sociais não tem capacidade para aplicar sanções de forma imperativa, seus efeitos de controle também possuem "consequências materiais". Por um lado, coloca custos na reputação que podem ter consequências políticas que se manifestam institucionalmente. Em contextos em que a sobrevivência política está na extinção do apoio, os funcionários públicos não podem facilmente ignorar ameaças à sua reputação. Por outro lado, em muitos casos, os mecanismos sociais são uma condição necessária para a ativação de outros mecanismos com “dentes”, como as Comissões Investigativas de Justiça ou do Congresso. Mas em muitos casos, a menos que os mecanismos sociais tenham sido alarmantes, os mecanismos verticais- eleitorais e horizontais não são ativados. (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 1973, p. 35).

## **6.2 – Fatores que impedem a participação social e o controle social**

- **O Clientelismo Político**

Segundo Alexsandro Medeiros, ao privilegiar alguns atores sociais em detrimento de outros na administração pública, um gestor precisa, de certa forma, “driblar” os mecanismos constitucionais de igualdade política para todos. Dessa forma, o gestor que age desta maneira não tem maiores interesses em ter suas ações fiscalizadas/controladas pela sociedade, uma vez que esse tipo de ação inibiria este tipo de ação na política. A máquina administrativa é usada como privilégio para beneficiar alguém ou um grupo político (MEDEIROS, 2015).

- **Assistencialismo ou Paternalismo**

Medeiros diz que, para se promover politicamente, muitos políticos precisam exercer esse tipo de política assistencialista ou paternalista usando a máquina administrativa como forma de “ajuda” e “caridade” aos necessitados. E para isso, os políticos precisam de verbas públicas que garantam o exercício da política assistencialista e nesse caso, quanto menos controle social, mais fácil à utilização dessa prática (MEDEIROS, 2015).

- **A Falta de Cultura Participativa e Fiscalizatória**

O autor ainda afirma que, a falta de participação e apatia política da sociedade cria sem dúvida alguma, maior facilidade para a corrupção política e desvio de verbas públicas. Segundo ele, para o gestor mal-intencionado, que entra na política com interesses particulares e partidários, quanto menos participação do cidadão no controle das contas públicas, melhor (MEDEIROS, 2015).

### **6.3 – A importância do controle social**

O controle social é um mecanismo de fortalecimento da cidadania e com a ajuda do controle institucional conseguem exercer uma grande influência na prevenção da corrupção. A participação da sociedade pleiteando, dialogando em suas organizações com o Estado, é de suma importância para que se garanta o Estado Democrático de Direito. Assim as políticas podem atender de fato os anseios prioritários dos cidadãos, além de poder também fiscalizar os recursos públicos. A real participação da sociedade no controle social fortalece as políticas públicas “tornando-as mais adequadas às necessidades da coletividade e ao interesse público, e mais eficientes” (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008 p.2). Segundo Lizandra Serafim e Ana Cláudia Teixeira, quando a população está atenta para o que ocorre na sua vizinhança, nos hospitais ou nas políticas nacionais, obtêm-se um melhor resultado em termos de qualidade desta política pública. “Além disso, o controle social contribui para a democratização da gestão pública, através do envolvimento de diversos atores da sociedade, cada qual com suas necessidades e interesses específicos” (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008 p.2).

Quando se pensa em política pública, um gestor comprometido com a verdade deve tomar decisões baseados nas demandas trazidas pela população e não em benefício próprio. Para as autoras, o exercício do controle social é um aprendizado para gestores e atores da sociedade, uma vez que neste processo, todos compreendem a importância do diálogo. Alguns

espaços (conselhos gestores de políticas públicas) da sociedade não tem apenas voz, como também delibera e decide sobre as políticas em conjunto com o governo.

- **Conselhos de Políticas Públicas como instrumento de controle<sup>8</sup>**

Para Luciana Tatagiba, os conselhos gestores de políticas públicas constituem, hoje, uma das principais experiências da democracia participativa. Segundo ela, esses conselhos estão presentes na maioria dos municípios brasileiros e estão articulados desde o nível federal, cobrindo um leque de temas importantes como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura e outros. Para ela, abordar esses temas “representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós”. É uma novidade que consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade. (TATAGIBA, 2005).

Alex Madrigal afirma os conselhos são mecanismos legais e institucionais de controle social da política no Brasil e são espaços democráticos de decisão e participação social na construção das políticas públicas. (MADRIGAL, 2015). O controle institucional existe para fiscalizar possíveis desvios dos objetivos ou das normas e princípios que a regem.

Segundo Alessandro Medeiros, os conselhos contribuem para o aprofundamento da relação Estado e Sociedade e permite que “os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas” (MEDEIROS, 2015). A partir de outra autora, Raquel Raichelis, é possível afirmar que o tema da participação da sociedade ganha novos contornos e dimensões na esfera pública a partir da Constituição Federal.

A partir das diretrizes constitucionais de participação da sociedade nas decisões governamentais, Medeiros (2015) diz que a legislação brasileira passou a prever a existência de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a estados e municípios. Segundo Serafim e Teixeira, as Conferências, os Conselhos de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos constituem espaços importantes para a concretização do exercício do controle social. (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008, p.2).

---

<sup>8</sup> Todas as informações aqui inseridas foram retiradas também do Portal da Transparência.



São espaços de diálogo e deliberação direta entre representantes da sociedade civil e do governo. Os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos fundamentais de controle social das políticas setoriais nos níveis municipal, estadual e federal, previstos em lei. (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008 p.2).

Esses conselhos têm como objetivo deliberar políticas e aprovar planos, fiscalizar ações e a utilização dos recursos, aprovar ou rejeitar a prestação de contas feita pelo poder público e emitir notas. Como já descrito, estes conselhos têm sua existência garantida em lei, e não estão sujeitos à vontade de outra gestão para existir, já espaços como Orçamentos Participativos ou grupos de trabalho são diretamente afetados pela vontade política dos gestores (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008 p.2).

Outro instrumento de controle social que podemos considerar é o Portal da Transparência, que é mantido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), pois é uma ferramenta que permite o cidadão fiscalizar, conhecer e questionar a aplicação de recursos públicos e para executar esse objetivo, o Portal oferece caminhos que permitem ao cidadão acompanhar e compartilhar os dados disponíveis; as ferramentas permitem que cidadão entenda melhor o funcionamento do governo.

O Portal da Transparência apresenta também outros instrumentos para atuação do Controle Social, são eles:

- Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC): permite a solicitação de informações ao Governo Federal, nos termos da Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527). Por meio dele é possível complementar os achados do Portal da Transparência ou obter documentos ou dados produzidos pelos diferentes órgãos do Poder Executivo Federal.
- Portal Brasileiro de Dados Abertos: um catálogo com as bases de dados disponíveis em formato aberto. Os dados abertos podem ser usados, cruzados e processados para a geração de estudos, aplicativos e outras soluções.
- Sistema de Ouvidorias do Governo Federal (e-Ouv): um canal para o registro de denúncias, reclamações, sugestões, elogios e solicitações.

## Capítulo 7 – Discussão

A Lava Jato está sendo um importante passo no que diz respeito a combate contra corrupção. Os agentes trabalharam para que a investigação se tornasse a maior operação anticorrupção do Brasil, e esse esforço fez com que a população viesse a ser parte importante nesse processo. Com ajuda da mídia, os cidadãos puderam ter conhecimento da teia corrupta e sistêmica que integrava políticos de vários partidos, o desmembramento da operação levou a prisão agentes públicos e doleiros que mantinham um esquema criminoso de lavagem de dinheiro. Todo o trabalho do Ministério Público Federal levou a criação da chamada “10 medidas contra corrupção” (o projeto não foi levado adiante, sendo desmembrado na Câmara e hoje encontra-se parado no Senado) e foi apresentada à sociedade; o papel dessas medidas seria para acabar com o círculo vicioso de corrupção privada e pública, como já citado. A primeira medida do projeto é: Evitar a ocorrência de corrupção. E isso seria feito via prestação de contas, treinamentos e testes morais, ações de marketing/conscientização e proteção a quem denuncia o corrupto. E como a sociedade faria parte deste processo?

A operação Lava Jato, considerada a maior operação anticorrupção do Brasil, acabou por incentivar a criação das “10 medidas contra corrupção” encabeçado pelo Ministério Público Federal. No entanto, o projeto - PEC 4850/2016 - não foi levado adiante, tendo sido desmembrado, ou seja, descaracterizado da sua forma original pelos parlamentares da Câmara do Deputados e no momento encontra-se parado no Senado Federal.

O controle social aparece justamente para encabeçar as ações sociais para o controle dos agentes públicos, pois é um instrumento elementar da democracia, a participação do povo garante que seus direitos sejam preservados e seus interesses sejam ouvidos. No que diz respeito à *accountability* societal, é um controle não eleitoral e que emprega ferramentas institucionais e não institucionais; e como já citado por Peruzzoti e Smulovitz, se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo. Toda a prestação de contas dada pelos governantes assegura os cidadãos sobre como seus impostos estão sendo gastos e distribuídos.

Contudo, a Fundação Getúlio Vargas juntamente com a Transparência Internacional, órgão que escreveu uma carta de apoio a PEC 4850/2016, divulgou também um projeto chamado “Novas Medidas Contra Corrupção”, que veio a ser construído mediante ao fim precoce da PEC 4850/2016 no Congresso Nacional antes mesmo que outras contribuições de

organizações sociais, acadêmicas e de especialistas pudessem se somar ao mais importante debate dos últimos anos no país.

A proposta foi criada por um grupo de especialistas, Michael Freitas Mohallem, Bruno Brandão, Isabel Cristina Veloso de Oliveira, Guilherme de Jesus France, Ana Luiza Aranha, Maira Martini, Fabiano Angélico e Luca Wanick, que se encontraram bastante preocupados com o nível de corrupção no país. A partir disso, compilaram as melhores práticas nacionais e internacionais e de colaboração de vários setores da sociedade brasileira e construiu-se o maior pacote anticorrupção já desenvolvido no mundo. Segundo as propostas criadas, elas visam uma reforma legislativa, administrativa e institucional, com o objetivo de promover um debate público orientado às causas sistêmicas da corrupção e de oferecer soluções permanentes para o seu enfrentamento no longo prazo. (MOHALLEM; OLIVEIRA; et al, 2018).

O pacote contém 70 medidas, que inclui anteprojeto de lei, propostas de emenda à Constituição, projetos de resolução e outras normas voltadas ao controle da corrupção. E divide-se em 12 blocos:

- Bloco 1 – Sistemas, conselhos e diretrizes nacionais anticorrupção.
- Bloco 2 – Participação e controle social.
- Bloco 3 – Prevenção da corrupção.
- Bloco 4 – Medidas anticorrupção para eleições e partidos políticos
- Bloco 5 – Responsabilização de agentes públicos.
- Bloco 6 – Investidura e independência de agentes públicos.
- Bloco 7 – Melhorias do controle interno e externo.
- Bloco 8 – Medidas anticorrupção no setor privado.
- Bloco 9 – Investigação.
- Bloco 10 – Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal.
- Bloco 11 – Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa.
- Bloco 12 – Instrumentos de recuperação do dinheiro desviado.

O bloco 2, que fala sobre a participação e o controle social, afirma que a Constituição defende a participação popular no legislativo e os principais pontos são:

- Prevê a possibilidade de iniciativa popular para a apresentação de proposta de emenda à Constituição.
- Possibilita também a iniciativa popular para a apresentação de emendas a projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição.
- Possibilita a coleta de assinaturas por meios eletrônicos.
- Estabelece a competência do Tribunal Superior Eleitoral para a validação das assinaturas constantes na petição convocatória de plebiscitos ou referendos ou nos projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição.
- Institui regras específicas que conferem maior celeridade à tramitação das propostas que se originam da iniciativa popular.

Segundo os autores do projeto, os problemas que pretendem solucionar são:

- O processo de coleta de assinaturas físicas para a iniciativa popular legislativa é complexo, caro e excessivamente demorado. Em razão disso, a participação popular tem sido rara. Nos 30 anos desde a promulgação da Constituição Federal, apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular foram aprovados. Mesmo os projetos que conseguem preencher os requisitos previstos e coletam o número de assinaturas necessário, não tramitam como projetos de iniciativa popular. Em razão da incapacidade do Congresso Nacional de validar as assinaturas, esses projetos foram encampados por parlamentares. Foi em razão dessa dificuldade que o Ministro do Supremo Luiz Fux determinou que fosse reiniciada a tramitação do projeto que tratava das “Dez Medidas Contra a Corrupção”.
- A proposta reconhece os importantes esforços que vêm sendo realizados para facilitar a participação popular no processo legislativo, principalmente aqueles que se aproveitam de recursos tecnológicos, como E-Democracia, do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, e o Mudamos5, do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio.

De acordo com os autores, a proposta de um legislativo participativo seria fazer uso de tecnologias para tornar a participação popular mais fácil, acessível e ágil, dessa forma seria garantido que as demandas populares cheguem efetivamente ao Poder Legislativo, superando as dificuldades de participação, simplificando a intervenção das pessoas por meio de significativas mudanças no Regimento da Câmara dos Deputados. (MOHALLEM; OLIVEIRA; et al, 2018). A proposta quer tornar o processo de criação das leis mais transparente e íntegro, dessa forma:

- Prevê que todos os documentos relevantes na tramitação de proposições pela Câmara dos Deputados serão disponibilizados em formato de dados abertos, para permitir a leitura e processamento por máquinas e facilitar a participação social. Potencializa as formas de participação popular no processo legislativo, já que determina a inclusão, na Ordem do Dia do Plenário, de uma proposição priorizada pela sociedade pelo sistema eletrônico e torna obrigatória a análise das sugestões a PLs oriundas da participação nos pareceres dos relatores.
- Institui um mecanismo de assinatura eletrônica, no sistema digital de dados abertos da Câmara, que poderá ser empregado para coletar apoiadores a projetos de iniciativa popular.
- Determina que, no caso de instauração de processo criminal contra um deputado no STF ou outra instância, perderá o cargo de membro da Mesa Diretora, de Líder de partido ou bloco parlamentar, de presidente ou vice-presidente das comissões da Casa ou de membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.
- Promove a independência e o melhor funcionamento do Conselho de Ética, ao permitir que este permaneça funcionando mesmo durante a Ordem do Dia de sessão ordinária e extraordinária da Câmara ou do Congresso Nacional; ao prever que os recursos contra indeferimento de questões de ordem sejam decididos pelo Plenário da Câmara; ao não permitir a destituição do relator, uma vez indicado; e ao não permitir que suplentes de Deputado integrem o Conselho de Ética.

Os problemas que se pretendem solucionar com esses pontos seriam:

- Sem um mecanismo de verificação de assinaturas eletrônicas, permanece-se efetivamente inviável a apresentação de projeto de lei por iniciativa popular e o consequente aproveitamento do ímpeto e status específico que essas propostas teriam.
- Com frequência, deputados que ocupam cargos de liderança na Câmara, tornam-se réus em ações penais perante o Supremo. O que se pretende estabelecer é uma exigência de integridade e ética proporcional aos cargos que os deputados ocupam naquela Casa.
- O Conselho de Ética precisa ganhar independência e ser imune a manobras como a abertura da Ordem do Dia no Plenário para evitar a evolução de seus trabalhos.

Outro ponto trabalhado na proposta é a Política Nacional de Dados Abertos. A ideia é usar a tecnologia como ferramenta de controle social para verificar, por exemplo, a compatibilidade dos gastos públicos com merenda escolar e com o custo médio dos alimentos

depende das informações serem apresentadas pelo poder público em formatos abertos e processáveis por computadores. (MOHALLEM; OLIVEIRA; et al, 2018). Os principais pontos são:

- Prevê a publicidade das bases de dados como preceito geral, essas bases devem se encontrar em formato aberto, serem legíveis por máquinas, disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, e atualizadas de forma periódica.
- Autoriza qualquer cidadão a apresentar pedido de abertura de base de dados públicos, não sendo permitidas às autoridades questionar os motivos desse pedido ou negá-los em razão de inconsistências na base de dados.
- Prevê que os entes públicos deverão estabelecer Laboratórios de Inovação, que são “espaços abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, ferramentas e métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e o empoderamento do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública”.
- Todas as ideias, ferramentas, softwares e métodos desenvolvidos pelos laboratórios serão de domínio público e livre.

Com isso, os problemas a serem solucionados seriam:

- Com frequência, o fornecimento de informações em formatos inadequados à leitura por máquinas torna inviável sua análise, em razão da quantidade e complexidade dos dados. Nesses casos, o dever de transparência do poder público não é cumprido.
- No mais, o cruzamento de dados de diferentes órgãos, essencial para o efetivo controle social de políticas e gastos públicos, depende do seu fornecimento em bases abertas e processáveis por computadores.
- O estímulo à inovação no setor público é necessário e segue o ótimo exemplo do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, que desenvolveu importantes ferramentas para promover o controle social no Congresso.

Outro ponto importante, principalmente por ser um dos temas trabalhados até o momento, como é explicitada pelos autores, a ação popular é um importante instrumento por meio do qual qualquer cidadão pode se insurgir contra atos de corrupção ou imoralidade administrativa. É uma ferramenta de empoderamento da sociedade civil, já que não depende da ação dos órgãos de controle interno e externo. Fortalecer a ação popular e expandir seu escopo de aplicação é, portanto, aumentar a capacidade dos cidadãos de interferir em defesa

da integridade pública. (MOHALLEM; OLIVEIRA; *et al*, 2018). Os autores defendem que esse ponto:

- Aumenta e simplifica o rol de atos que podem ser alvo de ação popular: “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.
- Garante a proteção do autor popular contra eventuais retaliações, sendo cabível a aplicação das medidas de proteção.
- Institui como base para anulação de atos administrativos: o abuso de preços no fornecimento de bens ou serviços e a omissão do agente público naquelas circunstâncias em que esteja vinculado por lei ou regulamento.
- Prevê a possibilidade de retribuição pecuniária ao autor popular no valor de 10% a 20% do total a ser pago pelo réu, considerando-se a originalidade dos fatos apresentados, a existência de investigações prévias, a dificuldade de obtenção das informações que fundamentaram a ação popular e a gravidade dos danos sofridos pela Administração Pública.

Segundo eles, são grandes os custos, tanto para obtenção das informações-base da ação popular quanto do procedimento de apresentar uma ação popular, de maneira que a previsão de um incentivo, na forma de retribuição pecuniária, é muito importante no sentido de incentivar o controle social e o engajamento dos cidadãos na fiscalização das ações dos agentes públicos, principalmente dos agentes políticos, em seus respectivos âmbitos de atuação. (MOHALLEM; OLIVEIRA; *et al*, 2018).

O controle social aparece justamente para encabeçar as ações sociais para o controle dos agentes públicos, pois é um instrumento importante da democracia. No que diz respeito à *accountability* societal, a ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos ou mídia, podem contribuir para a exposição de erros e falhas do governo. Toda a prestação de contas dada pelos governantes assegura os cidadãos sobre como seus impostos estão sendo gastos e distribuídos.

Uma entrevista feita com um dos autores do projeto Novas Medidas Contra Corrupção, Michel Freitas Mohallem<sup>9</sup>, fortalece a ideia do por que o controle social é tão importante. Ao ser questionado sobre como pensaram o bloco 2 e o que influenciou a ele e aos colegas, Michel respondeu: “O controle social foi adotado como um fator importante

---

<sup>9</sup> Entrevista concedida a Layssa Figuerêdo Sandes Dourado.

contra a corrupção por fortalecer a fiscalização difusa, especialmente em um país de dimensões continentais como o Brasil, com 5570 municípios, é um passo essencial para garantir a sustentabilidade da luta contra a corrupção. Isso porque, o controle social é a forma por meio da qual todos os cidadãos podem atuar no combate à corrupção. Se os cidadãos tiverem as condições – acesso às informações públicas (com qualidade e tempestividade), canais de denúncia, mecanismos para questionar os atos públicos – gastos, licitações, contratações, etc - (ação popular, por exemplo) e a certeza de que não sofrerão represálias por conta das denúncias – o Estado brasileiro ganha milhões de fiscais que poderão acompanhar as ações de todos os entes públicos no país. Ao menor sinal de corrupção, esses indícios poderão ser levados aos órgãos competentes que terão o dever de investigar. O bloco foi pensado pelos especialistas de modo a fortalecer cidadãos e as instituições de controle (interno e externo) e dar a elas os instrumentos necessários para realizar o seu trabalho. Esperamos que ajude a garantir a existência de um ambiente resistente à corrupção. O alcance dessas instituições é, entretanto, limitado por questões materiais e financeiras. A CGU, por exemplo, não tem condições de examinar, em detalhes, todos os convênios celebrados pela União com os municípios brasileiros. O controle social não sofre dessa limitação”

Acerca de todas essas questões analisadas pode-se inferir que o envolvimento da sociedade nas decisões do Estado é de total importância, principalmente no tocante ao gasto de dinheiro público. Os cidadãos têm o direito de ter toda e qualquer transparência das ações dos agentes públicos.



### Considerações Finais

A Lava Jato vem sendo um importante passo no que diz respeito ao combate contra corrupção. A Lava Jato acabou por se tornar a maior operação anticorrupção do Brasil. Com ajuda da mídia, os cidadãos puderam ter conhecimento da teia corrupta e sistêmica que integrava políticos de vários partidos, o desmembramento da operação levou a prisão agentes públicos e doleiros que mantinham um esquema criminoso de lavagem de dinheiro. Todo o trabalho do Ministério Público Federal levou a criação da chamada “10 medidas contra corrupção” (o projeto não foi levado adiante, sendo desmembrado na Câmara e hoje encontra-se parado no Senado) e foi apresentada à sociedade; o papel dessas medidas seria para acabar com o círculo vicioso de corrupção privada e pública, como já citado. A primeira medida do projeto é: Evitar a ocorrência de corrupção. E isso seria feito via prestação de contas, treinamentos e testes morais, ações de marketing/conscientização e proteção a quem denuncia o corrupto.

Todas as informações disponibilizadas pelo site do Ministério Público Federal e demais sítios eletrônicos foram de extrema importância para o conhecimento do maior esquema anticorrupção da história do país. Esse tema foi tratado principalmente por ser parte da conjuntura política atual nas suas diferentes formas, desde prisões de agentes políticos a transformações políticas na sociedade brasileira. Provavelmente a Lava Jato foi o pontapé inicial que modificou muitos olhares acerca da política convencional, essa metamorfose dos cidadãos brasileiros, se é que podemos chamar assim, pode ser pelo esgotamento físico e mental sobre como o cenário político brasileiro é maculado e problemático. A corrupção em nosso país transformou-se em algo sistêmico, um transtorno que precisa ser combatido em todas as áreas, com o apoio das instituições e claro, de toda a sociedade.

O desenvolvimento do presente trabalho permitiu um estudo sobre *accountability* e a importância do controle social. Assim algumas das principais maneiras de prevenir a corrupção como preservar a transparência, as leis e proteger as fontes de informações, podem contribuir para controlar o que ocorre no governo. Por isso o termo “*accountability*” é tão importante para o entendimento sobre gasto público para o brasileiro comum. Entender que a “prestação de contas” é uma obrigação dos governantes é um passo importantíssimo para a não alienação sobre ações governamentais. O cidadão deve e precisa estar ciente das

atividades exercidas pelos agentes públicos eleitos, independente se foram escolhidos por alinhamento ideológico. Todo governante deve prestar contas à sociedade. Falar sobre accountability, mesmo que de uma forma simples, ajuda o cidadão a compreender a importância da sua atuação dentro da esfera política e como sua conduta pode mudar os rumos de uma eleição, de um momento ou até de uma decisão política.

O trabalho aqui apresentado, principalmente no que se refere às medidas contra corrupção, demonstraram que existem movimentos prontos para atuar pelo bem da sociedade e tentar dar um “fim” em grande parte da corrupção que se estende dentro do país. Criminalizar o enriquecimento ilícito, aplicar penas mais severas para crimes de corrupção, além de tornar hediondos aqueles de altos valores são algumas das medidas que foram criadas pelo MPF a fim de obter um país mais justo e para que crimes de colarinho branco não fiquem impunes.

O objetivo deste trabalho foi o de discutir sobre as Novas Medidas Contra Corrupção, especialmente na questão da importância do controle social. As Novas Medidas contra Corrupção constituem importante passo dado rumo à modificação legislativa, administrativa e constitucional vigente para uma mudança significativa contra corrupção. As novas medidas são formadas por 12 blocos com propostas que visam promover o debate às causas sistêmicas da corrupção e claro, soluções permanentes para este problema tão enraizado no país. E neste trabalho foi destacado o bloco 2 que trata sobre a importância da participação e do controle social.

É de conhecimento que as 10 Medidas (PEC 4850/2016) seriam aplicadas como um antídoto em longo prazo. Contudo, o projeto, como já foi citado, foi enterrado pelo Congresso por algum motivo escuso e que não é de conhecimento público, afinal, por qual motivo essas medidas desagradam à classe política? Talvez seja porque o remédio proposto por movimentos cumpridores da lei seja mais amargo que o esperado. Essas medidas têm o apoio da população, as Novas Medidas, por exemplo, contam com 480.852 assinaturas online e pede união da população para que essas novas medidas sejam discutidas no Congresso Nacional.

Dada à importância desse assunto, pode-se concluir que ações populares têm um papel fundamental numa sociedade democrática. A Constituição Federal afirma que todo poder emana do povo e que todo cidadão tem o direito de exigir que as leis sejam seguidas corretamente, independentemente da classe ocupam, todos somos iguais perante a lei e nada está acima dela. Direitos civis são invioláveis e leis penais devem ser aplicadas mediante

juizamento, as instituições devem ser independentes, prezando sempre pelo estado democrático de direito. A educação deverá sempre ser a base para a construção de uma nação saudável, pois ela é a chave para formar cidadãos preparados, conhecedores de seus direitos e prontos para cobrá-los sempre que necessário.

## Referências Bibliográficas

**10 MEDIDAS CONTRA CORRUPÇÃO.** MPF. Disponível em:

<<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/tramitacao-no-congresso/tramitacao-no-congresso>>.

Acesso em: outubro.

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e accountability.** Lua Nova, nº 55-56. 2002.

BLUME, Bruno. **É possível medir a corrupção?** Politize! 2017. Disponível

em<<https://www.politize.com.br/medindo-a-corrupcao/>>. Acesso em: novembro

BRANDT, Ricardo. **“Congresso destruiu” as 10 medidas contra corrupção, diz procurador da Lava Jato.** ESTADÃO. 2016. Disponível em:

<<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/congresso-destruiu-as-10-medidas-contracorrupcao-diz-procurador-da-lava-jato/>>. Acesso em: outubro.

**CAMPANHA 10 MEDIDAS CONTRA CORRUPÇÃO É A GRANDE VENCEDORA DO PRÊMIO NACIONAL DE COMUNICAÇÃO E JUSTIÇA.** MPF. 2017. Disponível

em:<<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/campanha-10-medidas-contracorrupcao-recebe-grande-premio-nacional-de-comunicacao-e-justica>>. Acesso em: outubro

CARNEIRO, Carla. **Governança e accountability: Algumas notas introdutórias.** 2004.

**CONTROLE SOCIAL. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.** Disponível em:

<<http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>> Acesso em: outubro.

**EM MEIO A TRAGÉDIA, CONGRESSO MANTÉM VOTAÇÕES CRUCIAIS PARA ESTA TERÇA.** IG. 2016. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2016-11-29/tragedia-congresso-votacoes.html>>. Acesso em: outubro

**FORÇA-TAREFA DA LAVA-JATO RECEBE PRÊMIO ANTICORRUPÇÃO DA ONG TRANSPARÊNCIA.** O GLOBO. 2016. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/brasil/forca-tarefa-da-lava-jato-recebe-premio-anticorruptao-da-ong-transparencia-internacional-20583614>>. Acesso em: outubro

FREITAS, Eduardo de. **O que é corrupção?** UOL. Disponível em:<

<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/o-que-corruptao.htm>>. Acesso em: outubro

LIMA, Jonatan. **A importância do controle social da máquina pública pelos “donos”.**

JUSBRASIL. 2015. Disponível em:<

<https://jladogados.jusbrasil.com.br/artigos/218285359/a-importancia-do-controle-social-da-maquina-publica-pelos-donos>>. Acesso em: Novembro

MEDEIROS, Alexsandro. **Controle Social.** 2015. Disponível em: <

<https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/controle-social/>> Acesso em: outubro

MADRIGAL, Alexis. **Os Conselhos de Políticas Públicas à luz da Constituição Federal de 1988**. JUSBRASIL. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40415/os-conselhos-de-politicas-publicas-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: novembro

MOHALLEM, Michel F. Entrevista concedida a Layssa Figuerêdo Sandes Dourado. Brasília, novembro de 2018.

MOHALLEM; OLIVEIRA; *et al.* **Novas Medidas Contra a Corrupção**. 1. ed. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. v. 1. 624p.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova. 1998, n.44, pp. 27-54.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability Social: la outra cara del control*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

**PGR PEDE APOIO DE PARLAMENTARES PARA APROVAÇÃO DAS 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO**. MPF. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-pede-apoio-de-parlamentares-para-aprovacao-das-10-medidas-contr-a-corruptao>>. Acesso em: outubro

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Rev. Adm. Pública*, v. 43, n. 6, Rio de Janeiro, Nov./Dec. 2009, pp. 1343-1368.

RAICHELIS, Raquel. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil**. 2005.

**PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**. MTCGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/portal-da-transparencia>>. Acesso em: outubro

SARDINHA, Edson. **Câmara segura “10 medidas contra a corrupção”**. UOL. 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/camara-segura-%E2%80%9C10-medidas-contr-a-corruptao%E2%80%9D/>>. Acesso em: outubro

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHREIBER, Mariana. **Em meio a tragédia, Congresso mantém votações cruciais esta terça**. BBC NEWS BRASIL. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38147269>>. Acesso em: outubro

SERAFIM, Lizandra; TEXEIRA, Ana Claudia C. **Controle social das políticas públicas**. Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – nº 29 – Agosto, 2008.

SPINOZA, Roberto Moreno. *Accountability*. In. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga. AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. (Org) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista de Sociologia e Política. Nº 25. Curitiba. Nov. 2005.

**TIPOS DE CORRUPÇÃO**. MPF. Disponível em:  
<<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>>. Acesso em: outubro

**TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL APOIA 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO**. MPF. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/transparencia-internacional-emite-carta-de-apoio-as-10-medidas-contr-a-corrupcao>>. Acesso em: outubro

VIEIRA, Jorge. **Estado, sociedade civil e accountability**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, jun. 2005.